

LA GESTIÓN UNIVERSITARIA Y LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA DE LOS ACTORES DE LA COMUNIDAD UNIVERSITARIA

DR. ÓSCAR CASTILLO GUIDO¹

RESUMEN: Las Universidades privadas, en nuestro país y en otros de la región, funcionan bajo la figura de “personas jurídicas sin fines de lucro” o bien como “personas mercantiles” (con fines lucrativos). Se constituyen y rigen por las normas establecidas y según su naturaleza jurídica. Funcionan bajo un régimen de autonomía universitaria en la académico, lo administrativo, financiero y orgánico. A fin de asegurar la autonomía, una parte de las instituciones (según el artículo 125 Cn. y el artículo 4 de la Ley 89, LAIES) reciben financiamiento estatal del 6% del Presupuesto General de la República. La UPOLI dentro de este marco funciona como una entidad de carácter privado, sin fines de lucro y de servicio público. Asume la educación superior como un bien público y desarrolla sus acciones en función de ello.

PALABRAS CLAVES: Autonomía universitaria, servicio público, democracia universitaria

ABSTRACTS: The private universities, in our country and elsewhere in the region, operate under the figure of “non-profit legal persons” or as a “commercial persons” (for profit). They constitute and governed by standards and according to its legal nature. They operate under a regime of university autonomy in the academic, administrative, financial and organic. In order to ensure the autonomy, a part of the institutions (according to article 125 Cn. and article 4 of law 89, LAIES) receive State funding of 6% of the General budget of the Republic. The UPOLI within this framework functions as an entity of a private nature, without aims of profit and service public. It assumes the higher education as a good public and develops its actions accordingly.

¹ Decano de la Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UPOLI, asesor Jurídico de la misma Institución y presidente de Asociación de Facultades, Escuelas e Institutos de Derecho en América Latina (AFEIDAL)

Las Universidades privadas, en nuestro país y en otros de la región, funcionan bajo la figura de “personas jurídicas sin fines de lucro” o bien como “personas mercantiles” (con fines lucrativos).

Se constituyen y rigen por las normas establecidas y según su naturaleza jurídica. Así por ejemplo, si fueran sin fines de lucro, por lo que disponga la Ley 147, Ley General sobre Personas Civiles sin Fines de Lucro; o bien si fueran con fines lucro, por el Código de Comercio de Nicaragua.

Al ser la educación superior un servicio público (art. 1 LAIES²) esta se sujeta a las regulaciones que el Estado fija tanto en la constitución política como en las leyes de la materia.

- a) Constitución Política que fija los principios fundamentales de la educación y faculta la existencia de centros de educación privada en todos los niveles (art. 123 Cn.). Particularmente en el art. 125 Cn. se refiere a la educación superior en razón de la autonomía universitaria, libertad de cátedra, participación de la comunidad universitaria en gestión universitaria, presupuesto y protección de los bienes o patrimonio de las mismas.
- b) Ley 89, Ley de Autonomía de las Instituciones de Educación Superior (LAIES). Que regula los fines y principios de la Educación Superior. Reglamenta y desarrolla los conceptos de autonomía universitaria consagrados en la Constitución Política. Regula dos régimen de organización y funcionamiento: el primero referido a la Universidad Pública o Estatal para lo cual la ley en su conjunto sería su ley orgánica y, el segundo el referido a la Universidad Privada (art. 12 LAIES), la cual se rige por sus Estatutos y Reglamentos, es decir, el régimen de organización establecido en la Ley es solo para las Universidades Estatales y las privadas se regirán por sus actas constitutivas, estatutos y demás normas internas.

Por medio de esta ley se da el reconocimiento de estas (art. 4) y faculta a que se rijan por sus propias normas de organización y funcionamiento. A las Universidades privadas también les serán de aplicación las normas correspondientes a la clase de personalidad jurídica adoptada.

Entonces, las normas de organización y funcionamiento de las Universidades privadas serán elaborados y aprobados por ellas mismas,

2 Ley de Autonomía de las Instituciones de Educación Superior

con sujeción, en todo caso, a los principios constitucionales y con garantía efectiva del principio de libertad de cátedra establecida en el art. 125 Cn.

- c) La Ley General de Educación. Que es la norma de orden general que desarrolla de manera amplia los fines y objetivos de la Educación en Nicaragua, en particular desarrolla las disposiciones constitucionales establecidas en los artículos 116 al 124 Cn. Esta ley representa en sí misma la política pública que en materia de educación fija el Estado de Nicaragua. Busca la articulación de los subsistemas de educación existentes, y en particular al referirse a las IES las remite a su ley especial, entiéndase la Ley 89, LAIES (art. 48, párrafo segundo de la Ley 582, LGE).

De igual manera reconoce a los Centros de Educación Privadas así: “**Artículo 52.-** Las Instituciones Educativas Privadas son personas jurídicas de derecho privado, creadas por iniciativa de personas naturales o jurídicas, autorizadas por las instancias de cada subsistema educativo. El Estado en concordancia con la libertad de enseñanza, el derecho de aprender y la promoción de la pluralidad de la oferta educativa, reconoce, valora y supervisa la educación privada”.

EL CARÁCTER AUTÓNOMO POR SU NATURALEZA CONSTITUTIVA DE LAS UNIVERSIDADES PRIVADAS

Son las Universidades privadas autónomas por disposición de su propia naturaleza y no por definición política a como si funciona para la Universidad Estatal. Así lo expresan los arts. 4 y 12 de la Ley 89 y según las voces del art. 58, numeral 7 le corresponde al CNU autorizar nuevas Instituciones de Educación Superior, para las que debe entenderse implícito su derecho a gozar de autonomía por disposición de las leyes que las regulan en su funcionamiento como entidades privadas, sin fines de lucro y que por consiguiente esta disposición debe entenderse de forma limitada frente a éstas. Es decir, estas instituciones autorizadas, por su naturaleza en las que son creadas o constituidas, ya son autónomas, no públicas ni estatales y gozan de las prerrogativas conferidas en los artículos 99, 104 y 123 de la Constitución Política y de la Ley n. ° 147, Ley General sobre Personas Jurídicas sin Fines de Lucro.

La autonomía universitaria en todos sus aspectos, tal como debe considerarse históricamente (fin político de la misma), es más perceptible para

las universidades estatales con respecto al Estado y a las privadas referidas en el art. 4, numeral 2 de la ley en cuestión, para lo que corresponda.³ Este título es el que denominamos la parte orgánica de la Ley que regula los aspectos de la estructura de funcionamiento de las instituciones de educación superior incluidas en la misma, sin perjuicio de la estructura que puedan darse, en el marco del art. 12 de la misma, las instituciones privadas de servicio público reguladas en el art. 4 de esta Ley 89, LAIES. Además, es de hacer notar que estas instancias son desarrolladas de mejor manera en los estatutos y reglamentos Internos de las instituciones.

Por naturaleza de las entidades educativas privadas, el gobierno de estas tiende a ser no democráticas o democráticas:

- a) Así por ejemplo las empresas o entidades mercantiles no son democráticas, su composición y decisiones se toman de conformidad a cómo esté integrado el capital. A veces una sola persona que tenga la mitad mas uno del capital es la que decide todo, aunque el resto del capital esté distribuido en 100 personas. Cuando un socio se retira, se lleva su capital o parte del patrimonio que le pertenece según la proporción de las acciones que representa o bien las puede trasladar a otro.
- b) En las asociaciones o entidades sin fines de lucro ocurre todo lo contrario a lo anterior, son más democráticas ya que sus socios, por un lado no se lucran de ningún capital ya que este se destina a cumplir los fines propuestos; sus decisiones y gobierno lo deciden sus socios con el voto individual de cada uno, según las mayorías de votos y quórum establecidos en sus actas constitutivas y estatutos. Se gobiernan de forma democrática a través de una Junta Directiva que los representa y electa por y entre ellos mismos, así como de comités o comisiones de consulta, éticas, fiscalizadoras, entre otros. El que se retira de la organización no se lleva nada o parte del patrimonio de la asociación.

Por ello el Estado de Nicaragua con el espíritu y necesidad de asegurar, por un lado la no mercantilización de la actividad educativa a nivel superior y por el otro asegurar la democracia en estas instituciones, estableció en el artículo 58, numeral 7 de la Ley 89, LAIES, la obligatoriedad de que estas IES al constituirse lo hicieran como Asociación sin Fines de Lucro.

3 Cfr., para contextualizar en la historia, Tünnermann Bernheim, Carlos. *La Universidad hacia nuevos horizontes*. UPOLI, Managua, 1992. pp. 37-42, 50-64.

CÓMO FUNCIONA SIN EMBARGO, LA AUTONOMÍA DESDE LA GESTIÓN UNIVERSITARIA EN UNA INSTITUCIÓN PRIVADA.

La autonomía, no como fin político ni orgánico, sino basadas en los principios y fines de la educación superior nicaragüense y en un contexto de libertad de cátedra y de democracia participativa en la gestión universitaria podríamos definirla así:

“**Autonomía** significa autodeterminación, independencia para tomar las decisiones académicas, administrativas, de política educativa y de formación, de docencia, de investigación, de proyección social. Autonomía, a su vez, para organizar y administrar la universidad, de tal forma que sirva a la consecución de los fines académicos y sociales. Una universidad autónoma debería poder optar por el modelo de organización que más le convenga, planificar y programar sus actividades, elegir a sus autoridades sin presiones externas ni internas, promover a sus profesores y disfrutar también de autonomía económica”

Hay democracia cuando toda la comunidad universitaria participa en el proceso de gestión. Para esto es necesario asegurar e implementar modelos participativos, en donde la administración del currículo, la investigación, la extensión sean no solo consultados sino asumidos por la comunidad académica en general, por ser ella misma sujetos y actora de los mismos. La participación de todos los estamentos en la formulación de las políticas universitarias, es una verdadera democracia en este sistema.

El artículo 111 de la Ley 582, Ley General de Educación, así mismo, reglamentando el párrafo tercero del art. 125 Cn., expresa: “En todos los Centros Educativos independientemente de su nivel y de su naturaleza, los trabajadores de la educación y estudiantes tendrán reconocimiento oficial de sus organizaciones y podrán participar en la definición general de las políticas educativas del centro, además gozarán del derecho de representación a través de la organización gremial que ellos escojan y que cumpla con lo establecido por el Código del Trabajo.” El espíritu de este artículo ha tenido como finalidad que en vez de basarse en el autoritarismo de unos pocos para imponer la política educativa, se intente fomentar la coparticipación, el diálogo, la autodeterminación, la responsabilidad compartida, etc. de todos los miembros de la comunidad universitaria (estudiantes y trabajadores de la educación sean estos docentes o administrativos con la dirección superior). De igual manera el participar en la

gestión de las políticas se busca encausar el dialogo, de hablar de igual a igual, de respeto mutuo, etc.

La autonomía, para todos los casos, universidad pública o privada dentro de un contexto democrático también es una condición indispensable para ejercer la docencia, la investigación con libertad de pensamiento, libertad de investigación y libertad de “cátedra”, ya que sin estas libertades no es posible producir conocimientos científicos, tecnológicos y humanísticos, ni transferirlos a los alumnos en forma democrática ni proyectarlos a la sociedad.

Gestión, gobernabilidad y democracia universitaria son conceptos vinculantes en la autonomía, pero con sus excepciones legales bien delimitadas. En la Universidad Pública Estatal es más perceptible en todos los ámbitos: la estructura, la organización, el gobierno, las finanzas, etc. En la Universidad Privada, por el carácter particular e individual de sus socios, se manifiesta más bien en la gestión académica, en órganos de consulta y asesoría, en los claustros académicos, no así en el gobierno o la estructura, pues este último corresponde a los socios civiles o mercantiles según sea el caso, definirlo y gestarlo. Esto último es el espíritu del art. 12 de la LAIES.

LA UPOLI EN EL CONTEXTO JURÍDICO DE AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y SU VOCACIÓN DE SERVICIO PÚBLICO.

148

De conformidad con lo que dispone el artículo 12 de la Ley 89 (LAIES): “Las universidades y centros de Educación Técnica Superior privadas gozarán de todas estas potestades y designarán a sus autoridades, según lo dispongan sus propios estatutos y reglamentos.”

Dentro de ese marco la UPOLI se define como una entidad privada, de inspiración cristiana, sin fines de lucro, que presta un servicio público, reconociendo en esto último su vocación y lema “Sirviendo a la Comunidad”

La autonomía para la UPOLI nace desde su fundación y por la naturaleza privada de su constitución está implícita la misma y la es de carácter académico, administrativo, económico y docente.

Serían propias de la autonomía en la UPOLI, traduciendo de sus objetivos, principios y fines en su acta constitutiva, estatutos y reglamentos, las siguientes facultades:

- a. Establecer los programas académicos de su propio desarrollo.
- b. Definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales.
- c. Fijar los planes de estudio que regirán su actividad Académica.
- d. Otorgar los títulos correspondientes.
- e. Determinar libremente sus propios estatutos.
- f. Definir su régimen interno
- g. Libertad de nombrar a sus autoridades.
- h. La participación de la comunidad educativa en la gestión universitaria.
- i. Estatuir los mecanismos referentes a la elección, designación y periodo de sus autoridades superiores.
- j. Señalar las reglas sobre selección y nominación de profesores.
- k. Admitir a sus alumnos.
- l. Aprobar y manejar su presupuesto.

La UPOLI como parte y miembro fundador del Consejo Nacional de Universidades, forma parte del grupo de instituciones que según la Constitución Política en su artículo 125, recibe aporte financiero del Estado, beneficiándose del 6 % que del Presupuesto General de la República, se entrega a la Universidad Pública y a las privadas de servicio público, según el artículo 4, LAIES.

Con esta asignación y reconocimiento que hace el Estado a la UPOLI y con los recursos propios que ella genera, mediante programas amplios de extensión, docencia e investigación, cumple con su vocación de servicio la comunidad, resalta su carácter privado y de autonomía y cumple con la función social de formar profesionales con calidad y pertinencia, preservando en ella el servicio público y asegurando la existencia de la educación superior como un bien público.

BIBLIOGRAFÍA:

Tünnermann Bernheim, Carlos, (1992) *La Universidad hacia nuevos horizontes.*, Managua: UPOLI.

Constitución Política de Nicaragua (1987). Managua: Asamblea Nacional.

Ley 89, Ley de Autonomía de las Instituciones de Educación Superior (1990). Managua: Asamblea Nacional.

Ley 147, Ley General sobre Personas Jurídicas sin Fines de Lucro (1991). Managua: Asamblea Nacional.

Código del Trabajo de Nicaragua (1995). Managua: Asamblea Nacional.

Ley 582, Ley General de Educación (2006). Managua: Asamblea Nacional.